

Aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control al Distrito de Buenaventura – Valle del Cauca

I. Introducción

En aplicación de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al uso de los recursos del Sistema General de Participaciones en el Sector Agua Potable y Saneamiento Básico, se realizó una caracterización y diagnóstico de los principales temas del sector, cuyo resultado evidenció inconvenientes relacionados con la deficiente adjudicación y seguimiento a los contratos de obra, el incumplimiento de indicadores, la focalización deficiente en la asignación de subsidios, la ausencia de interventoría en el contrato de operación del servicio, la ausencia de contabilidad y manejo presupuestal del FSRI y el cargue deficiente al FUT.

En el marco de la visita, se evidenció la ocurrencia de los eventos de riesgo No. 9.1, 9.7, 9.9, 9.12, 9.16 y 9.18¹, incluidos en el artículo 9 del Decreto 028 de 2008; por lo cual la Dirección General de Apoyo Fiscal recomendó la adopción de un plan de desempeño que incluyeran una serie de acciones que permitieran mitigar los eventos de riesgo identificados.

Este documento se divide en tres partes. Inicialmente, se presenta la caracterización sectorial, luego se hace un análisis en relación a la medida de control propuesta, es decir, los antecedentes que la generaron, la problemática diagnosticada por la Dirección de Apoyo Fiscal, los eventos de riesgo evidenciados y la medida adoptada. Finalmente, se realizan algunas recomendaciones.

II. Caracterización

¹**Eventos de riesgo:** 9.1. “No envío de información conforme a los plazos, condiciones y formatos indicados por el gobierno nacional y/o haber remitido información incompleta y/o errónea”. 9.7. “Riesgo contable de los recursos que no sigue las disposiciones legales vigentes” 9.9. “No disponer de interventores o supervisores de contratos y convenios y/o de un proceso de evaluación de informes de interventores y supervisores” 9.12. “No cumplimiento de las condiciones de focalización, identificación de beneficiarios de programas sociales, estratificación y demás procedimientos previstos para la adecuada focalización y ejecución del gasto social” 9.16. “No cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios, fijadas por la autoridad competente. 9.18. “Aquella situación que del análisis de la información obtenida en cualquier tiempo, resulte de inminente riesgo para la prestación adecuada del servicio, el incumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios, o constituya desviación, uso indebido, ineficiente o inadecuado de los recursos del Sistema General de Participaciones”.

A. Operación

a. Contrato

En el distrito de Buenaventura la empresa especializada encargada de la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado desde el 1° de enero de 2002, es Hidropacífico S.A. E.S.P. La empresa tiene como objeto, dentro del marco de la Ley 142 de 1994, la operación y mantenimiento de la infraestructura de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado y sus actividades complementarias en la ciudad de Buenaventura. El área de servicio de la operación es el perímetro urbano del distrito de Buenaventura y los corregimientos de San Cipriano, Citronela, La Gloria y Córdoba, la operación tendrá una duración de 20 años a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio de la operación.

De acuerdo a lo establecido en el contrato de operación, Hidropacifico S.A. E.S.P. es una empresa privada en la que el distrito no cuenta con ningún tipo de participación, ni en acciones, ni en capital, razón por la cual, esta se financia exclusivamente con recursos propios.

b. Tarifa

Las tarifas de Hidropacífico S.A. E.S.P. se rigen de acuerdo a lo dispuesto en la cláusula 10 del contrato de operación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado de la ciudad de Buenaventura. En esta se establece que “las tarifas que regirán la operación de los sistemas, se definirán siguiendo la metodología actualmente vigente establecida por la CRA en la Resolución 151 de 2001”

c. Descentralizados

En Buenaventura opera la empresa descentralizada denominada Sociedad de Acueducto y Alcantarillado de Buenaventura – SAAB S.A. E.S.P., la cual es una Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de economía mixta cuyo capital de constitución en un 99.4% fue aportado por el Distrito de Buenaventura y está facultada para realizar inversión en la infraestructura del sector de acueducto y alcantarillado, de conformidad con el Plan Operativo de Inversiones que estructura el

operador del servicio (Hidropacífico) teniendo en cuenta las necesidades de optimización en la calidad, continuidad y cobertura, tendientes al cumplimiento de las metas.

B. Equilibrio

a. Convenios

El contrato de operación suscrito en el año 2002 entre Hidropacífico y la SAAB S.A. E.S.P., en la cláusula 11 estipula que el otorgamiento de subsidios a las tarifas no generará para el operador ningún tipo de compensación por parte del distrito, o pagos por parte del Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso, por cuanto las inversiones se harán fundamentalmente con recursos del Distrito y la Nación, por lo cual, no hay convenios porque Hidropacífico no recibe subsidios.

b. Subsidios y Aportes

El Distrito de Buenaventura nunca ha tenido vigente un acuerdo de asignación de porcentajes de subsidios para los usuarios residenciales de estratos 1, 2 y 3. Sin embargo, el operador si ha cobrado aportes durante toda la ejecución del contrato o convenio de prestación de servicios. El equipo de auditoría no recibió acto administrativo mediante el cual se pueda determinar los porcentajes para liquidar aportes a los usuarios de usos comerciales e industriales.

Del informe presentado por el operador se pudo establecer que el valor del aporte cobrado a los predios en uso comercial e industrial es de \$912,20 por metro cúbico facturado. Igualmente, se determinó que el operador aplica un subsidio por el componente CMI² al consumo básico que en estrato 1 equivale a \$669,40 y en estrato 2 a \$647.45. Sin embargo, ni la administración Distrital ni la SAAB S. A. ESP entregó información relacionada con el control a la aplicación de dichos aportes. Este particular esquema de balance solidario requiere una auditoría especializada, puesto que es necesario verificar toda la facturación que el operador ha hecho a sus suscriptores durante la ejecución del contrato, para determinar los valores recaudados por aportes o contribuciones solidarias y determinar su uso y destinación.

² CMI. Costo Medio de Inversión. De acuerdo con la metodología tarifaria establecida en la Resolución CRA 287 de 2004, es un componente de la tarifa, el cual debe destinarse a cubrir los costos de la inversión necesaria para entregar el servicio en las condiciones pactadas y cubrir la utilidad del operador.

La cláusula 11 del contrato entre el Distrito de Buenaventura y la empresa Hidropacífico S. A. ESP, establece la asignación de subsidios a los estratos 1, 2 y 3 en 61%, 59% y 15% respectivamente. Adicionalmente establece el cobro de sobrepagos a los usuarios residenciales de estratos 5 y 6 y a los predios de uso comercial e industrial en un porcentaje del 20% sobre el valor del servicio. De acuerdo con la Superintendencia de Servicios públicos Domiciliarios³, la tarifa acordada en el contrato corresponde a la metodología establecida en la Resolución CRA 151 de 2001, que inicialmente pactaba un CMI para reposiciones por valor de \$581 en acueducto y \$450 en alcantarillado y un CMI para nuevas inversiones por valor de \$70 en acueducto y \$80 en alcantarillado. De tal forma que el CMI total para reposiciones es de \$1031 y para nuevas inversiones es de \$150.

Lo anterior significa que el operador ha recaudado desde el 7 de diciembre de 2004 la suma de \$1.181 por cada metro cúbico consumido mes a mes por los suscriptores. Teniendo en cuenta que Buenaventura tiene 42.595 usuarios y que anualmente Hidropacífico S. A. ESP factura 6.437.994 m³ de agua entregada, el consumo promedio mensual es de 12 m³ por usuario, de tal forma que cada usuario aporta anualmente al CMI la suma de \$14.172. Así las cosas, un cálculo preliminar del CMI recaudado por año, que debe destinarse a reposiciones y nuevas inversiones en acueducto y alcantarillado, se consigue multiplicando \$14.172 por 42.595 usuarios. Con ese cálculo se obtiene la cifra de \$603.6 millones recaudados por año, por concepto de CMI. De tal forma que en los siete años de operación en el Distrito de Buenaventura, la empresa Hidropacífico S. A. ESP ha recaudado aproximadamente \$4.225 millones que debieron invertir en reposiciones y nuevas inversiones tanto en la infraestructura de acueducto como en la de alcantarillado. Al respecto, el Distrito de Buenaventura no ha realizado ningún tipo de interventoría o auditoría a ese compromiso contractual del operador.

c. FSRI

³ Oficio No. 20124310416391 de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, suscrito por la Superintendente Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo (E), radicado en el Ministerio de Hacienda el 12 de julio de 2012 como respuesta a una consulta formulada por la DAF en relación con el Plan Tarifario de Buenaventura.

La administración distrital entregó copia del Acuerdo 04 del 28 de mayo de 2012 como soporte a la creación del FSRI. En el preámbulo de dicho acto administrativo del Concejo Distrital se hace referencia a la definición del “porcentaje a transferir al fondo de solidaridad y redistribución de ingresos del Distrito de Buenaventura para garantizar el otorgamiento de subsidios en los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo a los estratos 1, 2, 3 y se establecen los aportes solidarios al estrato 5 y a los usos comercial e industrial para el año 2012”.

Leído el Acuerdo 04 de 2012, se encuentra que su contenido no corresponde en su totalidad a lo establecido en el preámbulo puesto que no se define ningún porcentaje de los recursos propios que será destinado al FSRI, solamente se definen porcentajes de subsidios y aportes para el año 2012.

En conclusión, el Distrito de Buenaventura al parecer no tiene creado con acto administrativo del Concejo Distrital el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos. Por esa razón la Administración Distrital no entregó ejecuciones presupuestales de ese Fondo, ni tampoco pudo informar su estado contable, las cuentas por pagar, los convenios o contratos para giros de subsidios, ni los informes de interventoría a la liquidación de subsidios. Sin embargo, en el informe de cierre de tesorería del año 2010, se presentan dos cuentas bancarias de ahorros del Banco de Occidente en las que aparecen saldos a nombre del Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso, en una el saldo es de \$347.290.768 y en la otra el saldo es de \$450.152.554. Es necesario que el Distrito aclare el uso detallado de esos recursos, describiendo movimientos desde su creación y reportando saldos vigentes.

d. Estratificación

A través del Decreto 558 de 1996, se adopta la estratificación socioeconómica del Distrito de Buenaventura, al cual se actualiza con el Decreto 018 del 2000, por el cual se adopta la estratificación de los centros poblados del Distrito de Buenaventura y El Decreto 245 del 2009 por el cual se adopta la estratificación rural de fincas y viviendas dispersas de Buenaventura. La composición de la estratificación de acuerdo al esquema de ordenamiento territorial, se detalla de la siguiente manera:

- Estrato 1 (Bajo-bajo) corresponde al 47% de la población de Buenaventura (177.239 personas aproximadamente para 2012).
- Estrato 2 (Bajo) corresponde al 27.5% de la población de Buenaventura (103.704 personas aproximadamente para 2012).
- Estrato 3 (Medio Bajo) corresponde al 22.1% de la población de Buenaventura (83.340 personas aproximadamente para 2012).
- Estrato 4 (Medio) corresponde al 2.7% de la población de Buenaventura (10.182 personas aproximadamente para 2012).

La oficina de Planeación de la ciudad no entregó evidencia de la ejecución de procesos de actualización de la estratificación socioeconómica, aspecto este que hace ineficiente la asignación de subsidios y el cobro de aportes solidarios, en la medida que los predios del Distrito , así como los de todas las ciudades, sufren transformaciones que afectan su estratificación. Adicionalmente, la actualización es un proceso que sirve para la incorporación de nuevos predios. Sin actualización de la estratificación la ciudad deja por fuera de clasificación de estrato todos los predios nuevos por construcción o por desenglobe.⁴

Tabla 1. Resumen información Distrito Buenaventura.

Entidad Territorial	Población	Categoría de la E.T 2012	Recursos Asignación CONPES (Millones de pesos)			Esquemas de financiación (% de transferencia de los recursos del SGP APSB)		
			2010	2011	2012	PDA	Bonos Agua	Otros
Buenaventura	377.105	Primera	7.190	8.047	8.914	No tiene	80%	No tiene

Fuente: DANE. Proyección a 2012. Documentos CONPES 122, 128, 130, 132, 136, 137, 145 y 153.

e. Información Financiera

A Diciembre 31 de 2012 la Entidad presentaba la siguiente información financiera:

⁴ El desenglobe es la acción catastral que identifica predios nuevos que se han escindido o separado de un predio matriz o mayor.

El Municipio presupuestó ingresos para el sector por \$8.912,5 millones, de los cuales recaudó la misma cifra, arrojando una ejecución del 100%. Del total de recursos recaudados, el 100% (\$8.912,5 millones) correspondió a ingresos corrientes pertenecientes a las transferencias del Sistema General de Participaciones del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico.

A su vez el Municipio proyectó gastos para el sector por \$7.534,5 millones, de los cuales comprometió \$7.474,1 millones, generó obligaciones por \$7.474,1 millones y efectuó pagos por \$7.474,1 millones, mostrando una ejecución de 99%. Del total comprometido, el 95.2% (\$7.130 millones) correspondió a construcción, ampliación y mejoramiento de infraestructura en los sectores de acueducto y saneamiento y el 4.8% \$344 millones, a la financiación de subsidios en el sector.

INFORME DE CIERRE DE VIGENCIA (En millones de pesos)	
Concepto	Según Ejecución Presupuestal
1. Ingresos (Recaudados)	\$8.912,5
2. Gastos (Comprometidos)	\$7.474,1
3. Gastos (Obligados)	\$7.474,1
4. Pagos	\$7.474,1
Déficit o superávit (1) - (2)	\$1.438,4
Reservas (2) - (3)	0
Cuentas por pagar (3) - (4)	0
Saldo en Caja y Bancos (1) - (4)	\$1.438,4

Fuente: Elaboración propia con información de la Entidad.

Así las cosas, el municipio obtuvo recaudos por \$8.912,5 millones, e hizo gastos por \$7.474,1 millones, lo que le significó un superávit presupuestal de \$1.438,4 millones. Adicionalmente, teniendo en cuenta que generó obligaciones por \$7.474,1 millones y efectuó pagos por la misma cifra, no se debieron constituir cuentas por pagar ni reservas.

III. Aplicación de la estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control en la entidad territorial

A. Antecedentes

El Distrito de Buenaventura - Valle fue priorizado para aplicar las actividades de monitoreo, seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008, con base en un grupo de entidades que incumplieron una serie de indicadores trabajados en un ejercicio conjunto entre los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio y de Hacienda y Crédito Público durante la construcción del monitoreo del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico.

De acuerdo a lo anterior, la Dirección General de Apoyo fiscal, con base en sus criterios de priorización, determinó el inicio de las actividades de seguimiento y control a su cargo en dicho Distrito y programó la realización de una visita de reconocimiento institucional entre el 5 y 9 de junio de 2012.

B. Problemática

Durante la visita de reconocimiento se encontró que el distrito de Buenaventura tenía problemas relacionados con la deficiente adjudicación y seguimiento a los contratos de obra, ya que la Sociedad de Acueducto y Alcantarillado de Buenaventura – SAAB S.A. E.S.P. contrató algunas obras sin obtener previamente las correspondientes licencias o permisos de la correspondiente autoridad ambiental(DIMAR) y que aunque estos contratos se encontraban suspendidos por esta razón, la SAAB había hecho la entrega de un anticipo del 40% del valor del contrato. Así mismo, se hallaron otras irregularidades contractuales en 10 contratos que la SAAB liquidó unilateralmente por fallas legales en su adjudicación.

Por otro lado, en cuanto a las metas de continuidad, calidad y cobertura de acueducto, al analizar el Plan de desarrollo 2008-2011, se pudo ver que no se cumplieron las metas allí propuestas, ya que se tenía estimado que la continuidad fuera de 12 horas al día a terminar este período y a 2011

esta era de 9,8 horas al día y que en cuanto a cobertura llegaría al 80%, pero esta no aumentó y se mantuvo en 66%. Para el alcantarillado, la situación no fue muy diferente ya que entre las metas del Plan de Desarrollo del período 2008-2011 estaba aumentar la cobertura en 50%, es decir, pasar de un 40% en el 2008 a un 90% en el 2011, pero al revisar la información reportada por el operador, se ve que esta sólo aumentó un 10% durante todo el período.

Por otra parte, se evidenció que el distrito de Buenaventura no cuenta con una estratificación actualizada, ni con un sistema de estratificación de predios nuevos, ni con el Comité de Actualización. Igualmente, se pudo ver que el Distrito no realiza el balance del esquema solidario entre aportes y subsidios en los servicios de acueducto y alcantarillado ordenado por el Decreto 1013 de 2005, sin embargo, permite contractualmente que el operador cobre aportes y los aplique a subsidiar componentes de la tarifa para los estratos 1 y 2 tal y como aparece en la cláusula 11 del contrato. Esa aplicación de subsidios, que reemplaza el balance solidario que no hace el distrito, nunca ha sido auditada y no se conocen los valores cobrados por el operador por concepto de aportes solidarios.

También, se constató que aunque el Distrito tiene un contrato suscrito con la empresa Hidropacífico, en el cual se obliga a esta a invertir en reposición y mantenimiento de infraestructura un porcentaje de los recursos recaudados por el componente Costo Medio de Inversión, el primero no realiza ningún tipo de control al cumplimiento de esa obligación contractual, ni al cumplimiento de otras actividades ya que estas no están siendo monitoreadas, ni auditadas.

Por último, hay que mencionar que también se presentan problemas relacionados con la contabilidad y el manejo presupuestal del FSRI ya que no es claro el manejo contable que se le da, lo que constituye un riesgo para los recursos y que el Distrito realizó una carga de información deficiente a el Formulario Único Territorial – FUT donde existen diferencias en cifras con lo entregado en la auditoría, que jamás fueron explicadas.

C. Medida

En virtud de lo estipulado por los artículos 10, 11 y 13 del Decreto 028 de 2008 y el Decreto 2911 de 2008, una vez realizada la vista de reconocimiento al Distrito de Buenaventura – Valle del cauca, se recomendó la adopción de la medida preventiva de Plan de Desempeño, con el objetivo de lograr superar los eventos de riesgo anteriormente descritos y todas aquellas situaciones identificadas como problemáticas dentro del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico.

IV. Conclusiones y Recomendaciones

En conclusión, los eventos de riesgo encontrados en el Distrito de Buenaventura, con ocasión de la auditoría practicada por el equipo de Agua Potable y Saneamiento Básico de la DAF, están relacionados con aspectos estructurales y con gestión. Al analizar los problemas detenidamente, se considera que la medida más eficaz para efectos de extinguir los eventos de riesgo que presenta el distrito de Buenaventura y lograr un nivel de eficiencia aceptable en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de la ciudad, es el Plan de Desempeño de conformidad con lo establecido en los artículos 10, 11 y 13 del Decreto 028 de 2008.

Finalmente, también se recomienda trasladar a los organismos de control la operación de endeudamiento contratada por el Distrito de Buenaventura con Fiduciaria Alianza como vocero del Grupo de Infraestructura, puesto que utilizando el esquema establecido en la Ley 1176 de 2007 se pudieron haber violentado normas de endeudamiento, que si bien es cierto, no afectaron la prestación de los servicios públicos domiciliarios el evento se puede constituir en una violación a la disciplina fiscal.